

บทความ

กิริณี ธรรมภิบาลอุดม

มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนใน ห่วงโซ่การผลิต: กรณีศึกษาอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย*

Legal Measures to Prevent Infringements of Human Rights in the Supply Chain of Production: A Case Study on Thai Fishery Industry

กิริณี ธรรมภิบาลอุดม**

Kiranee Tammapiibanudom

บทคัดย่อ

ปัจจุบันการค้ามนุษย์ การใช้แรงงานทาส หรือ การบังคับใช้แรงงานจัดเป็นปัจจัยเสี่ยงที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบในวงกว้าง โดยเฉพาะในธุรกิจประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากห่วงโซ่การผลิตในธุรกิจประมงมีความเกี่ยวข้องและต่อเนื่องกันกับผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย และแรงงานในหลายภาคส่วน และเนื่องจากธุรกิจประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องเป็นธุรกิจที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศไทย ดังนั้น การที่ประเทศไทยถูกพาดพิงในประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้านการบังคับใช้แรงงานย่อมส่งผลกระทบต่อประเทศไทยสินค้าซึ่งผลิตในประเทศย่อมถูกตั้งคำถามจากประเทศคู่ค้า เช่น สินค้าเหล่านั้นผลิตจากแรงงานบังคับ หรือ แรงงานที่มาจากการค้ามนุษย์ ในห่วงโซ่การผลิตหรือไม่

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในการแก้ปัญหาค้ามนุษย์และการใช้แรงงานบังคับในภาคธุรกิจประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม มาตรการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นมาตรการกำกับดูแลจากทางภาครัฐ ซึ่งมักปรากฏในรูปแบบของมาตรการและกฎหมายทางอาญาโดยมุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ด้วยข้อจำกัดของทางภาครัฐ ทำให้การป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน ด้านการบังคับใช้แรงงานบังคับ และการแก้ปัญหาดังกล่าวในภาคธุรกิจนี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประเทศไทยจึงควรพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อช่วยสนับสนุนและส่งเสริมการกำกับดูแล

*บทความฉบับนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ “Legal Measures to Prevent Human Rights Infringement in The Product Supply Chain: A Focus on Thai Fishery Industry” โครงการกฎหมายธุรกิจ ภาควิชาภาษาอังกฤษ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2558

**จบการศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายธุรกิจ (ภาควิชาภาษาอังกฤษ) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาคธุรกิจ ไม่เฉพาะแต่ธุรกิจประมงและอุตสาหกรรมต่อเนื่องซึ่งถูกจับตามองจากประเทศคู่ค้าเท่านั้น แต่ควรรวมไปถึงภาคธุรกิจอื่นๆ เพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจนำหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและบรรษัทภิบาลมาปรับใช้ในการดำเนินกิจการ เพื่อให้บริษัทเหล่านั้นโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ เช่น การเปิดเผยข้อมูล มาตรการ และนโยบาย ซึ่งใช้ในการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่การผลิต เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของข้อมูลที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ นอกจากนี้จะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียในกิจการของตนได้รับรู้ถึงข้อมูลดังกล่าว ยังเป็นการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคอีกทางหนึ่งด้วย

คำหลัก : คำนุश्य บังคับใช้แรงงาน ละเมิดสิทธิมนุษยชน อุตสาหกรรมประมง ความโปร่งใสในห่วงโซ่การผลิต

ABSTRACT

The risks of trafficking and slavery in supply chain production are significant and widespread. Particularly in the fishing sector as an industry which involves multiple parties from many different sources in its production line, it is highly possible to have labor issues at all levels of the supply chain. In the Thai fisheries industry, both fishing and processing sector, is significant to Thailand's economy; however, the human rights infringement is currently being emphasized as a condition of fishery products trading in the international markets, which is an important problem that Thailand is questioned whether there are human rights infringement in the country's business operations.

According to the existing legal measures in Thailand, the preventive measures concerning human right infringement in business, particularly in fishery industry are upon the State. The existing Thai laws and regulations, merely criminal sanctions, are applicable as a legal mechanism to punish who violates law. However, it is clear that the capacities of the State to protect human rights have not kept pace with the expansion of global economic activity.

Thailand should improve the legal mechanisms to monitor and observe the business operation e.g. disclosing the measures companies taken for human rights due diligence, increasing corporate transparency, empowering and educating consumers.

Keywords: human trafficking, forced labor, human rights infringement, fishery industry, transparency in supply chain.

บทนำ

การค้าและการลงทุนในโลกปัจจุบัน มีความเชื่อมโยงกันอย่างไร้พรมแดน ซึ่งแนวคิดหลักที่มีการนำมาใช้ในธุรกิจประเภทบรรษัทข้ามชาติ คือ การจัดการห่วงโซ่การผลิต โดยส่วนมากบรรษัทข้ามชาติเหล่านี้มักใช้แนวคิดดังกล่าวในการแสวงหาผลประโยชน์ไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง อาทิ การใช้แรงงานราคาถูก การหาช่องทางเพื่อให้เข้าถึงผู้บริโภคในตลาดเกิดใหม่ โดยการตั้งฐานการผลิตในประเทศนั้นๆ การใช้บริการจากภายนอกองค์กร และรูปแบบอื่นๆ เพื่อเป็นส่วนช่วยในการลดต้นทุนการผลิต อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าว อาจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ธุรกิจดังกล่าวมีความเสี่ยงเพราะการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่การผลิตอย่างรอบด้าน อุตสาหกรรมหลักซึ่งประสบปัญหาการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมักถูกกล่าวหาในเรื่องการใช้แรงงานบังคับ หรือแม้แต่การค้ามนุษย์ คือ อุตสาหกรรมประมง ทั้งนี้เนื่องจากธุรกิจประเภทดังกล่าวเกี่ยวข้องกับคน หรือเครือข่ายอื่นๆ ในหลายระดับ ดังนั้น บริษัทซึ่งมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมประมง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อมจึงมีความเป็นไปได้ที่จะถูกเชื่อมโยงกับปัญหาด้านแรงงาน และสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยในฐานะผู้นำการส่งออกอาหารทะเลในระดับโลก จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะถูกสื่อต่างๆ หรือแม้แต่ประเทศคู่ค้า ตั้งข้อสงสัย พาดพิงถึงและเชื่อมโยงกับประเด็นปัญหาเหล่านี้ และแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายหลายฉบับที่บัญญัติขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมถึงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน อย่างไรก็ตามกฎหมายเหล่านี้ยังไม่มีมาตรการที่เพียงพอในการป้องกันการบังคับใช้แรงงานในภาคการผลิต โดยเฉพาะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน และลักษณะเฉพาะตัวของกิจการเหล่านั้น ซึ่งการกำกับดูแลทำได้ยาก เช่น กิจการในอุตสาหกรรมประมง

ในการป้องกันความเสี่ยงในการบังคับใช้แรงงาน และ การค้ามนุษย์ที่จะเกิดขึ้นในกิจการเหล่านั้น ซึ่งส่งผลให้มีการกีดกันทางการค้า ประเทศไทยในฐานะประเทศผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออกจึงควรมีมาตรการการกำกับดูแล เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายดังกล่าว โดยการบัญญัติกฎหมาย หรือ ออกมาตรการพิเศษ โดยการกำหนดให้บริษัทซึ่งมีความเสี่ยงมีการรายงานนโยบาย หรือมาตรการซึ่งบริษัทใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่การผลิตของบริษัท ทั้งนี้นอกจากมาตรการดังกล่าวมีส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามของภาครัฐแล้ว ยังเป็นการลดความเสี่ยงในการกีดกันทางการค้าของประเทศผู้ค้าในหลากหลายภูมิภาค รวมถึงผู้บริโภคที่หันมาสนใจเรื่องที่มาของสินค้าซึ่งบริโภคในชีวิตประจำวัน

สมมติฐานในการศึกษาของบทความฉบับนี้ คือ มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย ซึ่งใช้ในการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคการผลิต อาทิ ภาคการประมง ซึ่งเป็นอุตสาหกรรมที่มีความซับซ้อน และความยุ่งยากในการกำกับดูแล อีกทั้งภาครัฐนั้นยังมีกำลังไม่เพียงพอ มาตรการทางกฎหมายส่วนใหญ่เป็นมาตรการทางอาญามุ่งเน้นลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมาย

ดังนั้น การที่จะบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ความร่วมมือจากภาคเอกชนเป็นเครื่องมือที่สำคัญและมีส่วนช่วยในการแก้ปัญหา ซึ่งแท้จริงแล้วเกิดขึ้นจากภาคการผลิตของเอกชน ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายที่จะทำให้สังคมทุกฝ่ายตระหนักในเรื่องสิทธิมนุษยชน คือ การรายงานนโยบายรวมถึงแนวทางในการแก้ปัญหาจากภาคธุรกิจเพื่อให้สังคมสามารถตรวจสอบข้อมูลที่เปิดเผยนั้นได้ ทั้งยังเป็นส่วนช่วยสร้างความตระหนักให้กับบริษัทซึ่งมีความเชื่อมโยงกันในช่วงโซ่การผลิตในการกำกับดูแลบริษัทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องโดยใช้อำนาจการต่อรองทางธุรกิจเป็นส่วนสนับสนุนและส่งเสริมการกำกับดูแลในด้านการรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งสิ่งแวดล้อม สุขภาพ และสิทธิมนุษยชนอีกทางหนึ่ง

บทความฉบับนี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาแนวคิดและหลักการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาคการใช้แรงงาน ซึ่งเป็นปัญหาในช่วงโซ่การผลิตของภาคธุรกิจทั่วโลก โดยเฉพาะปัญหาการบังคับใช้แรงงานในอุตสาหกรรมประมงของประเทศไทย โดยใช้วิธีการศึกษาที่เน้นการสืบค้น และวิเคราะห์ข้อมูลจากฐานข้อมูล รวมถึงบทความและเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ผู้เขียนหวังว่าบทความฉบับนี้จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจถึงที่มา ความสำคัญ และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในและต่างประเทศ รวมถึงการเสนอแนวทางแก้ปัญหาในบริบทของระบบกฎหมายไทย

ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านแรงงาน

ก่อนที่จะมีการกล่าวถึงแนวทางการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านแรงงานในลำดับต่อไป เบื้องต้นควรมีการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น ความเสี่ยง หรือ ข้อกังวลของบริษัทในอุตสาหกรรมซึ่งมีความเสี่ยง หลักการและแนวคิดทางกฎหมาย ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ รวมถึงสถานการณ์ความรุนแรงในการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศ หรือ ระบับนานาชาติในระบบเศรษฐกิจ

จากการประมาณการเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในระบบเศรษฐกิจ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างได้รับผลกระทบและเชื่อมโยงกับการค้ามนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง หรือแม้กระทั่งประเทศทางผ่าน จนอาจกล่าวได้ว่าการค้ามนุษย์เป็นหนึ่งในธุรกิจของอาชญากรรมข้ามชาติที่สร้างผลกำไรมหาศาลในระบบเศรษฐกิจของโลก ทั้งนี้รูปแบบการค้ามนุษย์ซึ่งเชื่อมโยงกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านแรงงานในปัจจุบัน มีความหลากหลายและเกิดขึ้นได้ในหลากหลายระดับของห่วงโซ่การผลิต ดังนั้น การสร้างความเข้าใจปัจจัยความเสี่ยงจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นเป็นอย่างยิ่ง เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานที่อาจเกิดขึ้นในห่วงโซ่การผลิต¹

¹ VERITÉ, *Compliance is Not Enough: Best Practices in Responding to The California Transparency in Supply Chains Act*, 8 (2011), http://www.verite.org/sites/default/files/VTE_WhitePaper_California_Bill657FINAL5.pdf (last visited May 29, 2015).

ความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจต่อสังคม หรือ Corporate Social Responsibilities (CSR) คือ การดำเนินกิจการภายใต้หลักจริยธรรมและการจัดการที่ดี โดยรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งในระดับใกล้และไกล อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งโดยพื้นฐานจะรวมถึงการที่ธุรกิจมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง² การคำนึงถึงความสามารถในการอยู่รอดและให้ผลตอบแทนแก่ผู้ถือหุ้น ซึ่งกำไรที่ได้นั้นต้องมีกำไรซึ่งเกิดจากการเบียดเบียนสังคม การที่ธุรกิจสามารถดูแล สร้างประโยชน์ตอบแทนแก่สังคมที่อยู่รอบข้าง³ การดำเนินธุรกิจควบคู่กับการปฏิบัติตามแนวทางของ CSR ด้วยความสมัครใจบนพื้นฐานของการทำประโยชน์ให้แก่สังคมเป็นสำคัญ⁴

นอกจากหลักความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจแล้ว ยังมีหลักการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่จัดหาสินค้าและบริการตลอดจนคนงานให้กับธุรกิจอื่น หรือ ซัพพลายเออร์ หรือ ผู้จัดหา ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริโภคและบริษัทผู้ผลิต ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่าง ซัพพลายเออร์ คนงาน ผู้บริโภค และบริษัทต่าง ๆ ในห่วงโซ่การผลิต มีความเชื่อมโยงและมีอิทธิพลต่อกันอย่างซับซ้อน ซึ่งความสัมพันธ์เหล่านี้ส่งผลให้พฤติกรรม ไม่ว่าจะในมุมของผู้บริโภค ผู้บริหาร หรือ ผู้ผลิตเกิดการเปลี่ยนแปลงได้

ดังที่ได้กล่าวข้างต้น ห่วงโซ่การผลิตในปัจจุบันมีความยุ่งยากและซับซ้อน ไม่ว่าจะทางกายภาพ หรือ การแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อสร้างความมั่นใจว่าผลิตภัณฑ์จะได้รับการกระจายไปตามจุดหมายต่างๆ อย่างมีคุณภาพและถูกต้อง รวมถึงค้ำค้ำกับต้นทุน⁵ การเกิดขึ้นของตลาดเกิดใหม่ส่งผลกระทบต่อระบบแรงงานในประเทศ⁶ เนื่องจากบริษัทข้ามชาติเลือกที่จะตั้งฐานการผลิตในประเทศซึ่งการคุ้มครองแรงงานเป็นไปอย่างหละหลวมหรือไม่มีการบังคับใช้อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาซึ่งการแสวงหาผลประโยชน์แบบนี้เป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งทำให้เกิดการค้ำค้ำ การบังคับใช้แรงงานในภาคธุรกิจ ก่อให้เกิดปัญหาการละเมิด

²SAGE Publications, *SAGE Brief Guide to Corporate Social Responsibility* (2012).

³เรื่องเดียวกัน

⁴ Holly J. Gregory, *Corporate Social Responsibility* (2014), <http://us.practicallaw.com/0-562-1565>.

⁵ Department for Transport, Local Government and the Regions, *SUPPLY CHAIN VULNERABILITY* 8 (2002), http://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-content/research/lscm/downloads/Vulnerability_report.pdf/ (last visited May 29, 2015).

⁶Debra Cohen Maryanov, *Sweatshop Liability: Corporate Codes of Conduct and the Governance of Labor Standards in the International Supply Chain*, 14 Lewis & Clark L. Rev. 397(2010).

สิทธิมนุษยชนในด้านแรงงานอย่างเกี่ยวเนื่องกัน⁷ อย่างไรก็ดี เนื่องจากลักษณะของห่วงโซ่การผลิตในปัจจุบันมีความซับซ้อน และมีสายป่านการผลิตที่ยาว จึงเป็นการยากที่ภาครัฐจะกำกับดูแล หรือแสวงหาข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่การผลิตของบริษัทหรือคู่ค้าของบริษัท ผู้จัดจำหน่ายหรือผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีการจัดการที่ซับซ้อน จึงอาจกล่าวได้ว่า บริษัทขนาดใหญ่อาจต้องมีหน้าที่ดูแลและจัดการคู่ค้า หรือ ผู้จัดหาจากภายนอกให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ไม่ต่างจากบริษัทของตน เพราะเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นในห่วงโซ่การผลิต ย่อมถือว่าบริษัทมีส่วนช่วยสนับสนุนให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น⁸ ดังนั้น การออกมาตรการเพื่อส่งเสริมให้มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส ถูกต้องและตรวจสอบได้ ย่อมมีส่วนช่วยให้การแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน⁹ การแก้ปัญหาการบังคับใช้แรงงานในห่วงโซ่การผลิตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ¹⁰

เมื่อกล่าวถึงห่วงโซ่การผลิตในอุตสาหกรรมประมง ซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาจากมหาสมุทร หรือ ฟาร์มเพาะเลี้ยง และสิ้นสุดลงที่ผู้บริโภคทั่วโลกนั้น ถือว่าเป็นอุตสาหกรรมซึ่งมีปัจจัยเสี่ยงต่อการบังคับใช้แรงงานในภาคการผลิต และการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งถูกจัดให้เป็นผู้จัดหาและส่งออกอาหารทะเลรายใหญ่ของตลาดโลก อาทิ กุ้งแช่แข็ง ทูน่ากระป๋อง และอาหารทะเลแช่แข็งอื่น ๆ อุตสาหกรรมประมงมีรายได้ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 9.9 ต่อผลผลิตมวลรวมภายในประเทศภาคการเกษตร และก่อให้เกิดการจ้างงานมากกว่าหนึ่งล้านคน¹¹ อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการลดต้นทุนการผลิตในภาวะที่มีการแข่งขันในตลาดโลก ทำให้อุตสาหกรรมประมงมีการจ้างแรงงานข้ามชาติ ประกอบกับความต้องการด้านแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นจึงก่อให้เกิดการบังคับใช้แรงงาน โดยการล่อลวงแรงงานซึ่งมีความเปราะบาง ไม่เฉพาะแต่แรงงานข้ามชาติ แต่รวมถึง แรงงานคนไทยที่ถูกหลอกล่อ และบังคับแรงงานในอุตสาหกรรมประมงและกิจการต่อเนื่อง¹²

⁷ Kevin Coon & Cynthia Jackson et al., *Managing Corporate Supply Chains: Challenges & Successes in the Fight to Combat Forced Labour and Human Trafficking*, 19 (2014), http://www.bakermckenzie.com/files/Publication/d35732d3-3396-4b6d-90aa-000ad3eda2c1/Presentation/PublicationAttachment/f13489e1-8a1d-4814-a21a-25b556ce060/Brochure_CSB37264_AMiller_GSC_11-18_v2.pdf (last visited Apr 29, 2015).

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ ILO, *Employment Practices and Working Conditions in Thailand's Fishing Sector* (2014).

¹² *Id.*

การค้ำมนุษย์ด้านแรงงานในอุตสาหกรรมประมงถือเป็นปัญหาระดับชาติ ที่ต้องให้ความสำคัญและการแก้ไขอย่างเร่งด่วน เนื่องจากประเทศคู่ค้าล้วนให้ความสำคัญต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานในประเทศไทย มีการรายงานจากหลากหลายสื่อทั้งในและต่างประเทศถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนบนเรือประมง ซึ่งมีอัตราการทำร้ายคนงาน หรือการใช้แรงงานโดยผิดวัตถุประสงค์ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมหรือธุรกิจประเภทอื่น ๆ¹³ ซึ่งการบังคับใช้แรงงานเช่นนี้เกิดขึ้นได้ตั้งแต่ระดับของการทำประมงในทะเล หรือแม้แต่กระบวนการแปรรูปบนฝั่ง¹⁴ โดยส่วนใหญ่แรงงานชาวพม่าและกัมพูชาจะถูกลักลอบหรือถูกขายสู่กระบวนการผลิตเหล่านี้ผ่านการจัดหางานที่ผิดกฎหมาย¹⁵

ข้อมูลจากรายงานประจำปีของกระทรวงการต่างประเทศสหรัฐอเมริกา เรื่องสถานการณ์การค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons – TIP Report) ปี 2557 ระบุถึงจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศไทย โดยร้อยละ 46 เป็นชาวไทย และ อีกร้อยละ 54 เป็นชาวต่างชาติ เหยื่อการค้าประเวณีส่วนใหญ่เป็นชาวไทย เหยื่อการบังคับใช้แรงงานเป็นชาวพม่าและชาวกัมพูชา ปัจจุบันมาตรการการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ถูกจัดให้เป็นวาระแห่งชาติประการหนึ่งที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ซึ่งจะสัมฤทธิ์ผลได้จะต้องอาศัยความร่วมมือทั้งภาครัฐ เอกชน และภาคสังคม

บทวิเคราะห์กฎหมายและแบบแผนว่าด้วยการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่การผลิต

กฎหมายไทยซึ่งเกี่ยวข้องกับการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่การผลิต มีดังต่อไปนี้

1. กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการการประมง: เพื่อการจัดการปัญหาและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบัน แม้รัฐบาลได้สั่งการกำหนดแนวนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ดี มาตรการเชิงป้องกันและวิธีการในการแก้ปัญหา ยังคงไม่ได้รับการกล่าวถึงอย่างชัดเจนนัก ทั้งเมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ประกอบอุตสาหกรรมประมงที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายปฏิบัติที่ชัดเจน ไม่เพียงแต่กฎปฏิบัติเพื่อการประมงแบบยั่งยืน แต่ควรรวมถึงกฎปฏิบัติเพื่อการจัดการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นในกระบวนการต่าง ๆ ของอุตสาหกรรมประมงนี้ด้วย

¹³Id.

¹⁴Id.

¹⁵Id.

2. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานประมง: ในขณะที่รัฐธรรมนูญไทยและพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ได้มีการตระหนักถึงความสำคัญของแรงงานประมง อย่างไรก็ดีภาคธุรกิจ ควรจะเป็นภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการป้องกันและคุ้มครองแรงงานในอุตสาหกรรมประมง รวมทั้งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมนี้ นอกจากนี้ เพื่อการคุ้มครองสิทธิของแรงงานประมง ภาครัฐควรมีมาตรการป้องกันที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบทางสังคมของบริษัท เพื่อส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและป้องกันการแสวงหาประโยชน์จากแรงงานเหล่านี้

3. กฎหมายบริษัทที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสในส่วนของผู้ถือหุ้นอันเกี่ยวเนื่องกับแรงงานประมง แนวคิดเกี่ยวกับความโปร่งใสของธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมประมงนั้นมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนมาตรการการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่อุปทาน นอกจากการตรวจสอบและกำกับดูแลบริษัทแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการกำหนดให้เปิดเผยข้อมูลซึ่งเชื่อมโยงกับนโยบาย และการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านแรงงาน นอกจากการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวแล้ว ผู้ประกอบธุรกิจควรจัดให้มีแผนการเพื่อการรับผิดชอบต่อสังคม ทั้งแผนงานภายในและภายนอกองค์กร รวมถึงจัดให้มีคู่มือจริยธรรมและหลักบรรษัทภิบาลขององค์กรด้วย

สำหรับกฎหมายและแบบแผนว่าด้วยการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในต่างประเทศนั้น หน่วยงานระดับองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ได้มีการบัญญัติพิธีสารของอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ฉบับที่ 29 ซึ่งเป็นพิธีสารเพิ่มเติมของอนุสัญญาว่าด้วยการเกณฑ์แรงงานหรือแรงงานบังคับ 1930 มีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่จะยุติการบังคับใช้แรงงาน โดยกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ระบุและให้ความช่วยเหลือเหยื่อผู้เสียหาย พร้อมทั้งต้องสร้างความมั่นใจด้วยว่า ผู้เสียหายจะได้รับการชดเชย และผู้กระทำผิดจะถูกลงโทษ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHRC ยังได้เสนอหลักการชี้แนะแห่งสหประชาชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นแบบแผนในทางปฏิบัติของภาคประชาชน นอกจากนี้แล้ว องค์การระหว่างประเทศต่างๆ อาทิ องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ ยังได้มีการวางกรอบความคิดและแนวทางเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้ภาคเอกชน องค์การธุรกิจ มีส่วนร่วมในการจัดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในด้านแรงงาน

นอกจากแบบแผน หรือ แนวทางการป้องกันจากองค์การระหว่างประเทศแล้ว สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และ สหภาพยุโรป ยังให้ความสำคัญในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่อุปทาน เช่น ในมลรัฐแคลิฟอร์เนียได้มีการประกาศใช้กฎหมาย California Transparency in Supply Chains Act of 2010 (CTA) โดยมีจุดมุ่งหมายให้องค์กรธุรกิจ หรือบริษัทซึ่งมีรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด ต้องเปิดเผยข้อมูลด้านนโยบายในการตรวจสอบห่วงโซ่อุปทานของตน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนจากภาค

ประชาชน ในขณะเดียวกัน ในระดับประเทศ หรือ รัฐบาลกลาง ได้มีการตรากฎหมาย Business Supply Chain Transparency on Trafficking and Slavery Act of 2014 โดยกฎหมายฉบับนี้จะมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลของบริษัทซึ่งจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาแล้ว สหราชอาณาจักร ยังได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Modern Slavery Act 2015 (MSA) เช่นเดียวกับกับสหภาพยุโรปที่ได้มีการออกระเบียบที่มีชื่อว่า Directive 2014/95/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups (EU Directive) เพื่อให้ประเทศสมาชิกนำไปปฏิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขระเบียบว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ใช่ด้านการเงิน

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า นานาชาติต่างให้ความสำคัญต่อปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้านแรงงานในระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น เครื่องมือหนึ่งที่จะสามารถนำมาใช้เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้เกิดการตระหนักและตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่การผลิต คือ การเปิดเผยข้อมูล นโยบายจากภาคธุรกิจ โดยเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เกิดการตรวจสอบจากภาครัฐและภาคสังคม ช่วยให้การป้องกันและปราบปรามเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรอบด้าน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่าหลักการและกฎหมายในระดับสากล ต่างกำหนดและเรียกร้องให้บริษัทมีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้เกิดการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่การผลิต โดยผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางเพื่อเป็นส่วนช่วยสนับสนุนและส่งเสริมมาตรการการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ดังนี้

1. เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายซึ่งบัญญัติให้บริษัทซึ่งจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน และมีรายงานประจำปี ดังนั้น เพื่อให้การรายงานเป็นไปอย่างรอบด้าน ผู้เขียนขอเสนอให้มีการแก้ไข พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ.2535 มาตรา 56 เพื่อเพิ่มเติมให้ครอบคลุมถึงนโยบายซึ่งบริษัทใช้ในการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่การผลิตของตนด้วย

2. ข้อมูลซึ่งมีความจำเป็นต่อผู้ร่างกฎหมาย นักลงทุน ผู้บริโภค หรือ ผู้มีส่วนได้เสียอื่น ควรมีการเปิดเผย เพื่อให้การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

3. กฎ เงื่อนไข วิธีการ ว่าด้วยการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน ควรมีการบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง และควรมีการบัญญัติให้บริษัทซึ่งมีความเกี่ยวข้องกัน เปิดเผยมูลว่าด้วยนโยบายในการจัดการความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชน

4. เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในห่วงโซ่การผลิต บริษัทแม่ควรกำหนดให้บริษัทคู่ค้า หรือ คู่สัญญาที่มีการตรวจสอบการผลิต หรือ การจัดหาแรงงาน ซึ่งมีวิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บริษัทแม่ควรกำหนดให้บริษัทคู่ค้า หรือ คู่สัญญาเปิดเผยข้อมูล และรายงานอย่างสม่ำเสมอ

5. นอกจากความร่วมมือจากภาคธุรกิจแล้ว ภาครัฐควรให้แรงจูงใจเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมภาคธุรกิจซึ่งให้ความร่วมมือในการเปิดเผยข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาในระยะยาวควบคู่ไปกับการลงโทษผู้กระทำความผิด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความจากหนังสือ

- Anton, Don. "Introductory Note: 2014 Protocol to the Forced Labour Convention, 1930." *ANU College of Law Research Paper No. 14-36*, August 2014.
- Basu, Ron. *Managing Project Supply Chains*. Gower, 2011.
- Brown, Michael J Maloni & Michael E. "Corporate Social Responsibility in the Supply Chain: An Application in the Food Industry." *Journal of Business Ethics*, 2006: 35-52.
- Crowther David and Aras, Güler *Corporate Social Responsibility*. 2008.
- De Silva, D.A.M.. *Value chain of fish and fishery products: origin, functions and application in developed and developing country markets*. Rome: Food and Agriculture Organization, 2011.
- Eckert, Sophia. "The Business Transparency on Trafficking and Slavery Act: Fighting Forced Labor in Complex Global Supply Chains." *Journal of International Business and Law*, 2013.
- Harland, C.M. "Supply Chain Management, Purchasing and Supply Management, Logistics, Vertical Integration, Materials Management and Supply Chain Dynamics." In *The Blackwell Encyclopedic Dictionary of Operations Management*, by N. Slack (ed.). Blackwell, 1996.

- Jimmy Donaghey, Juiliane Reinecke, Christina Niforou, Benn Lawson. "From Employment Relations to Consumption Relations: Balancing Labor Governance in Global Supply Chains." *Human Resource Management*, 2014: 229-252.
- Jordan, Ann. *Slavery, Forced Labor, Debt Bondage, and Human Trafficking: From Conceptual Confusion to Targeted Solutions*. American University Washington College of Law, 2011.
- Kevin Coon, Cynthia Jackson, et al. "Managing Corporate Supply Chains: Challenges & Successes in the Fight to Combat Forced Labour and Human Trafficking." *Baker & McKenzie* (Baker & McKenzie), 2014: 19.
- Lieberman, Michael M. "The Ruggie Principles on Business and Human Rights: How Companies Can Prepare." *Rocky Mountain Mineral Foundation Journal*, 2011: 271.
- Mares, Radu. "The limits of supply chain responsibility – A critical analysis of CSR instruments." *Nordic Journal of International Law*, 2010: 193-244.
- Maryanov, Debra Cohen. "Sweatshop Liability: Corporate Codes of Conduct and the Governance of Labor Standards in the International Supply Chain." *Lewis & Clark Law Review*, 2010: 397.
- Onoora, Pongthong. *National Coordination and Implementation of Port State Measures in Selected States in the Southeast Asian Region*. 2014.
- Sonja Vartiala, Henri Purje, et al. *Cheap Has a High Price*. Finnwatch, 2013.

บทความและรายงาน

- Caught at sea : forced labour and trafficking in fisheries*. Geneva: International Labour Organization, 2013.
- Compliance is Not Enough: Best Practices in Responding to The California Transparency in Supply Chains Act*. Verité, 2011.
- Convention concerning the Abolition of Forced Labor*. International Labour Organization, 2015.
- Developing a Regulatory Regime for Aquaculture Product*. Atlantic Canada Fish Farmers Association, 2012.
- Department for Transport, Home Office, Department of Trade and Industry. *Supply Chain Vulnerability*. Cranfield University School of Management, 2002.

Estimating Labor Trafficking: A Study of Burmese Migrant Workers in Samut Sakhon, Thailan. UNIAP, 2011.

Foreign Office, The Government Public Relations Department, Office of the Prime Minister, *Anti-Human Trafficking as Part of Thailand's Reform Agenda* (2015), http://thailand.prd.go.th/ewt_news.php?nid=977&filename=index (last visited Apr 29, 2015).

Fisheries of the United States 2010. National Marine Fisheries Service, 2010.

Fishing and Aquaculture. Amherst, MA: Verité Headquarters, 2015.

Global Report on Forced Labour In Asia: debt bondage, trafficking and state-imposed forced labour. International Labour Organization, 2015.

Information on the Tackling of Human Trafficking Issue in the Thai Tuna Industry. Thai Tuna Industry Association , 2015.

International Labour Organization. *Employment Practices and Working Conditions in Thailand's Fishing Sector.* 2014.

Kelly Chris, Lawrence Felicity and Hodal Kate. "Revealed: Asian Slave Labour Producing Prawns for Supermarkets in US, UK." *The Guardian*, June 10, 2014.

Labour Conditions in Thai Fisheries and Food Processing Industry: Challenges and Solutions. Seafish, 2014.

Laurence Loubieres, Larysa Metanchuk. *Forced Labour and Slavery in the Thai Shrimp Industry.* 2015. <http://www.sustainalytics.com/forced-labour-and-slavery-thai-shrimp-industry> (accessed April 29, 2015).

Olivier De Schutter, Anita Ramasastry, Mark B. Taylor, Robert C. Thompson. "Human Rights Due Diligence: The Role of States." 2012.

Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour. Geneva: International Labour Organization, 2014.

Royal Thai Embassy. "2014 Snapshot of Thailand's Key Efforts to Combat Human Trafficking and Forced Labor." *Royal Thai Embassy.* 2014. <http://www.thaianti-humantraffickingaction.org/> (accessed April 29, 2015).

Reuland, Thomas. "A Revised Approach to Reducing Labor Abuses and Human Trafficking." *Second Annual Interdisciplinary Conference on Human Trafficking.* 2010.

SAGE Brief Guide to Corporate Social Responsibility. SAGE Publications, 2012.

SLAVERY AT SEA: The Continued Plight of Trafficked Migrants in Thailand's Fishing Industry. Environmental Justice Foundation, 2014.

- Stopping forced labour: global report under the follow-up to the ILO Declaration on fundamental principles and rights at work*. International Labour Organization, 2001.
- The State of World Fisheries and Aquaculture 2012*. Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012.
- Trafficked: Human rights Abuse in the Seafood Industry*. FishWise, 2013.
- Trafficking and Forced Labour of Thai Males in Deep-sea Fishing*. Bangkok: Mirror Foundation, 2011.
- Viederman, Dan. "Supply chains and forced labour after Rana Plaza." *The Guardian*, April 24, 2014.

ข้อมูลอ้างอิงทางวิชาการ

- Affolder, Natasha. *The Legal Concept of Sustainability*. Faculty of Law, University of Calgary, 2012.
- Doubossarskaia, Elizaveta. *CA Transparency in Supply Chains Act: Can It Stop Worker Abuses Among Suppliers in the Developing World?* MA Thesis, University of San Francisco, 2012.
- Dubay K., Tokuoka S., and Gereffi G. *A Value Chain Analysis of the Sinaloa, Mexico Shrimp Fishery*. Duke University, 2010.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

- Europa.eu. *Combating illegal, unreported and unregulated fishing*. 2015. http://europa.eu/legislation_summaries/maritime_affairs_and_fisheries/fisheries_resources_and_environment/pe0005_en.htm (accessed June 30, 2015).
- European Commission. "EC Regulation 1005/2008 to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing." 2015. http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/illegal_fishing/info/information_note01_en.pdf.
- Gregory, Holly J. "Corporate Social Responsibility." n.d. <http://us.practicallaw.com/0-562-1565>.
- International Labour Organization. "Overview: International Labour Standards ." *Slide Share*. December 2, 2014. <http://www.slideshare.net/iamerika/overview-international-labour-standards-ils>. —. "THE PROTOCOL to the Forced Labour

Convention." 2015. [http://www.wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---
declaration/documents/publication/_321414.pdf](http://www.wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/_321414.pdf).

UNODC. *Human trafficking: people for sale*. 2015. [http://www.unodc.org/toc/en/
crimes/human-trafficking.html](http://www.unodc.org/toc/en/crimes/human-trafficking.html).

Verité. *Fish*. n.d. <http://www.verite.org/Commodities/Fish> (accessed April 29, 2015).